

---

ELS CANVIS QUE EL PLA GENERAL METROPOLITÀ  
VA INTRODUIR A LA PRÀCTICA URBANÍSTICA.  
UN BALANÇ

JOAN ANTONI SOLANS

*Arquitecte. Director General d'Urbanisme de la Generalitat de Catalunya*

---

## SUMARI

### 1. Les innovacions del Pla General Metropolità

#### 2. Perquè inventar en matèria urbanística?

- 2.1. Una política de sòl. Modificar la intensitat relativa entre les diferents zones i la quantitat de sòl
- 2.2. El règim jurídic del sòl
- 2.3. Una qualificació urbanística en termes de procés
- 2.4. La classificació en sistemes i zones
- 2.5. Els estàndards urbanístics

#### 3. El Pla

- 3.1. Malfiança que l'ordenació de detall pugui fer

una reflexió sobre les necessitats infraestructurals de la ciutat

3.2. Incapacitat d'assenyalar les zones verdes als sectors

3.3. Una nova estructura d'ordenances d'edificació

3.4. La regulació de l'activitat en termes d'efectes sobre el medi vers l'antiga regulació segons activitats econòmiques

#### 4. L'actuació perquè la realitat vingui transformada

- 4.1. L'obsessió de la gestió. La recerca de l'escala adequada a la promoció immobiliària

---

## ABSTRACTS

El Pla General Metropolità suposà una renovació de la pràctica administrativa de l'urbanisme i repercutí directament en l'organització del planejament en ser incorporades moltes de les seves innovacions tècniques a la nova Llei del Sòl del 1975. El Pla articula un seguit de línies d'actuació per aconseguir un control sobre el règim jurídic del sòl. Es plantegen així qualificacions urbanístiques i zonificacions no en funció dels usos ni de les activitats, sinó d'elements com la forma de la ciutat assolida als diferents teixits. S'hi identifiquen àrees de conservació de l'estructura urbana i l'edificació, de desdensificació, de renovació o de millora. La definició d'estàndards urbanístics mínims a les zones i sectors en funció de les densitats i les intensitats d'edificació és igualment una altra aportació en aquest sentit. El Pla prioritza també els aspectes vinculats a la gestió pública com una manera d'equilibrar el territori traslladant l'activitat a noves peces estructurants, definides com a centres direccionals. La seva gran influència sobre la cultura i l'evolució urbanística ha estat resultat de la intenció reguladora de les esclatxes interpretatives, les ambigüitats i contradiccions de la pràctica urbanística anterior.

El Plan General Metropolitano supuso una renovación de la práctica administrativa del urbanismo y repercutió directamente en la organización del planeamiento al ser incorporadas muchas de sus innovaciones técnicas a la nueva Ley del Suelo del 1975. El Plan articula una serie de líneas de actuación para conseguir un control sobre el régimen jurídico del suelo. Se plantean así calificaciones urbanísticas y zonificaciones no en función de los usos ni de las actividades, sino de elementos como la forma de la ciudad en los diferentes tejidos. Se identifican áreas de conservación de la estructura urbana y la edificación, de desdensificación, de renovación o de mejora. La definición de estándares urbanísticos mínimos en las zonas y sectores en función de las densidades y las intensidades de edificación es, igualmente, otra aportación en este sentido. El Plan da prioridad también a los aspectos vinculados a la gestión pública como una manera de equilibrar el territorio trasladando la actividad a nuevas piezas estructurantes, definidas como centros direccionales. Su gran influencia sobre la cultura y la evolución urbanística ha sido resultado de la intención reguladora de las indefiniciones interpretativas, ambigüedades y contradicciones de la práctica urbanística anterior.

Le *Pla General Metropolità* suppose une rénovation de la pratique administrative de l'urbanisme et répercute directement sur l'organisation de l'aménagement tout en incorporant de nombreuses innovations techniques à la nouvelle Loi du Sol de 1975. Le Plan articule une série de lignes d'intervention pour obtenir un contrôle sur le régime juridique du sol. On pose ainsi en question les qualifications urbanistiques et les zonifications non pas en fonction des usages ni des activités mais en fonction des éléments comme la forme de la ville dans les différents tissus. On identifie les aires de conservation de la structure urbaine et de la construction, de la dédensification, de la rénovation ou de l'amélioration. La définition d'un minimum de standards urbanistiques dans les zones et les secteurs en raison des densités, des intensités de construction est, également, une autre apportation dans ce sens. Le Plan priorise aussi les aspects attachés à la gestion publique ainsi qu'une manière d'équilibrer le territoire transportant l'activité à de nouvelles pièces structurantes, définies comme centres directionnels. Sa grande influence sur la culture et l'évolution urbanistique a été le résultat de l'intention régulatrice des indéfinitions interprétatives, ambigüités et contradictions de la pratique urbanistique antérieure.

The *Pla General Metropolità* represented a renovation of the administrative practice of town planning and had direct repercussions on the organisation of planning because many of its technical innovations were incorporated into the Land Act passed in 1975. The PGM set forth a series of lines of action directed at gaining control over the legal system governing land. Thus, the PGM defined planning classifications and zoning categories according to criteria such as the urban structure of the different types of district rather than according to uses or activities. It identifies areas where the urban structure and buildings are to be conserved, areas requiring decongestion, and districts in need of renovation or improvement. In the same context, the definition of minimum planning standards in the zones and sectors according to the density and intensity of construction is a further contribution. The PGM also uses facilities under public management as a way of achieving balance within the region by transferring activity to new structuring axes called *centres direccionals*. Its great influence on the culture and evolution of town planning was a result of the intention of the plan's authors to regulate the lack of interpretative definition, ambiguity and contradictions that characterised earlier planning practice.

## ELS CANVIS QUE EL PLA GENERAL METROPOLITÀ VA INTRODUIR A LA PRÀCTICA URBANÍSTICA. UN BALANÇ

### 1. Les innovacions del Pla General Metropolità

El Pla General Metropolità (figura 1) va esdevenir maluradament famós per la trencadissa que va fer del planejament anterior –si se'l podia anomenar així– i per haver-se atrevit a afectar tothom a fi de recuperar els dèficit d'equipaments i d'espais verds que la ciutat oferia. Aquests dèficits eren, en bona part, conseqüència de la dinàmica demogràfica que va sofrir el sistema central català en l'interval 1959-1974 i de la brutal transformació dels vells teixits urbans sense fer les oportunes previsions per respondre a les necessitats de la gent.

Es tractava de posar-hi els equipaments i els parcs que es demanaven, ajustar els vells teixits al canvi i aturar i ordenar aquelles transformacions perquè no empitjoressin més les condicions de viure de la gent: l'assolament, la ventilació o la intimitat dels habitatges. Les causes generals de la situació es trobaren en el fet de no haver sabut crear o disposat dels mitjans per crear la ciutat que en paral·lel amb aquella demanda calia per mantenir les condicions de la ciutat. La paradoxa es planteja molts cops en termes que si no es crea una Défense com a París –i amb independència de les crítiques que aquella mereixi quant a qualitat–, no es protegeix ni es defensa, valgui el joc de paraules, París.

La reducció general d'edificabilitats i les afeccions aïllades de solars centrals esdevingueren la causa de la forta crisi política que va desencadenar el Pla, així com del seu rebuig social. Moltes economies industrials, familiars i del sector de la construcció eren afectades per tal d'aconseguir millores per a la majoria, encara que en el moment que l'afecció es produïa no era clar ni creïble que es portessin a terme si ens ateníem al que fins a aquells moments havia succeït. Tothom va fer arribar les cridòries a les més altes instàncies de l'Estat, obligant fins i tot al primer ministre a prendre cartes en l'assumpte. El problema ocasionà cessaments en cascada i la designació de gent no prevista inicialment per als càrrecs per veure si així es podia reconduir la situació.

I, no obstant la gran sacsejada, al llarg de tot aquest temps, pocs, per no dir ningú, han posat en relleu

les substancials contribucions que aquell procés va representar per a la cultura urbanística, i com les seves innovacions han marcat irreversiblement l'evolució urbanística del país. Fou aquell fet i no cap altre el que està a la base de la recuperació urbanística portada a terme a Barcelona i també a Catalunya, i els seus resultats han estat i encara són manifestament elogiats en tots els fòrums qualificats que tenen lloc arreu.

Si bé és cert que per a l'èxit de les realitzacions que es van fer va ser bàsica la qualitat intrínseca de les intervencions portades a terme i de l'arquitectura amb què es van construir, caldria preguntar-se abans de res si aquestes intervencions haurien estat possibles si el Pla no hagués afectat prèviament els sòls i fet les reserves necessàries, legitimant d'aquesta manera l'actuació pública i abaratint les despeses de l'actuació.

En definitiva, cal reflexionar sobre si sense reconduir primer les densitats a les necessàries per permetre la qualitat de les actuacions, aquelles s'haurien pogut realitzar com s'ha fet. Ara, tindrem aviat un exemple invers, que ens permetrà verificar la importància del que exposo, a Diagonal Mar, on l'Ajuntament i Holsa, per abaratir la factura dels Jocs Olímpics van augmentar les densitats amb el pretext que corresponia a una zona d'oficines –veurem si el sector es podrà acabar amb el nou promotor si no es redueixen les intensitats edificables, ja que les actuals no són les adequades per a l'ús residencial i s'haurà de proposar el canvi de destinació del sector davant la nul·la rendibilitat de l'ús d'oficines. Veurem si s'aconsegueix la necessària qualitat residencial per a la reconducció d'aquelles intensitats edificables.

Perquè cal recordar que sense el procés de millora global portat a terme durant els anys 1978 a 1982 i fonamentat sobre les determinacions del Pla, la situació no s'hauria tranquil·litzat. Cal subratllar la condició de global perquè en urbanisme es donin efectes de calat i durables. El procés fou especialment rellevant durant el mandat de Socias a l'alcaldia de Barcelona i és ben segur que les rondes –que en aquell temps es coneixien per vies ràpides– o les grans operacions olímpiques no s'haurien

pogut portar a terme sense que s'hagués donat prèviament aquella fase singular.

Recordem per un moment el que va costar obrir al trànsit el túnel de la Rovira, que es trobava ja acabat l'any 1977 i que sols els més moderats del barri del Carmel i del de la Font d'en Fargas acceptaven obrir si era exclusivament per al trànsit públic; o al mateix indret, ja entrat l'any 1984, l'operació de demolició de part de la Ronda del Mig a la plaça d'Alfons X el Savi per raons simbòliques més que de millora, pel que al cap de poc temps es va construir quan es van fer els nous enllaços. Són exemples que ens retornen l'atmosfera i al tarannà del moment.

El profund i vast procés de recuperació de dèficit en matèria de parcs, d'habitatge i de tota mena d'equipaments (esportius, d'ensenyament públic, universitari, sanitari, cívic) i dels serveis assistencials, ha estat una de les bases de la recuperació urbanística general i l'explicació que s'aconguessin les condicions que havien de permetre recuperar la confiança en la naixent classe política i donar el crèdit necessari per dur a terme les grans actuacions urbanes que es van fer, malgrat la virulència i els costos humans que comportava realitzar les expropiacions que aquelles exigien. Ara, ens agrada veure-ho construït i ens és més que difícil pensar retroactivament en les dificultats que es van viure darrera de cada actuació. En urbanisme sempre ha estat igual, malgrat que quan la ciutat s'utilitza no se n'és conscient. Que li preguntin sinó a en Xavier Subias els mals de cap que va passar l'any 1959 quan va ampliar la Diagonal a 100 metres en comptes dels 60 que tenia al pla Cerdà.

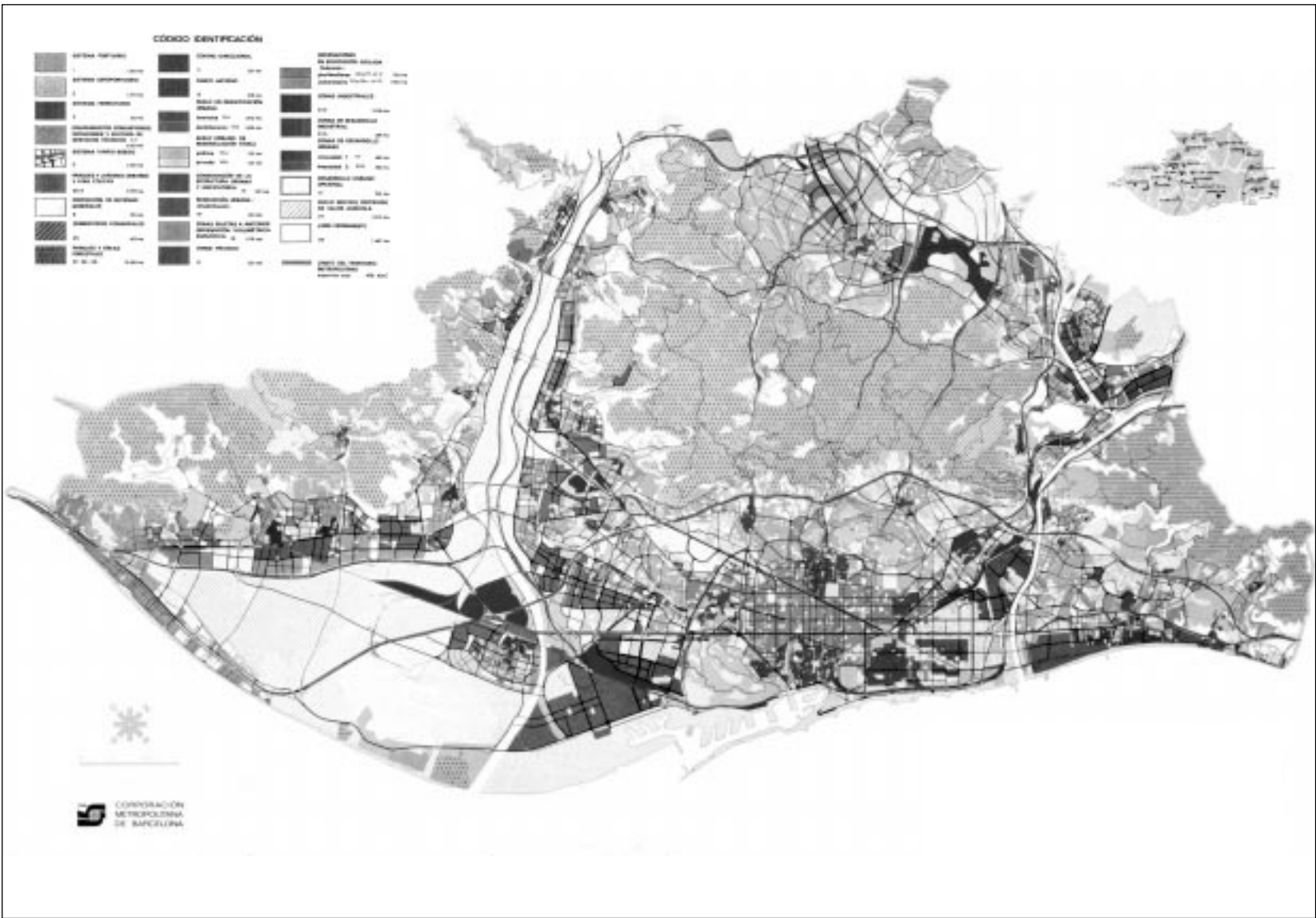
Definitivament, la nova situació urbanística va permetre que a finals de 1988-1989, qüestions plantejades com a estructurals pel Pla com les Rondes es poguessin enfocar i ser admeses per la mateixa gent que poc temps abans, pel anys 1977-1983, les havien vist amb ulls tan diferents. Era el millor reconeixement al canvi aconseguit i al mateix temps un indicador de l'autoritat de la classe política. Així és, encara que mai no se li reconegui un mèrit a l'urbanisme. Que hi pensin tants polítics que no valoren en la seva deguda dimensió les conseqüències de no desenvolupar una política urbanística adequada.

Joiosa polis-política. Sense aquella pacificació no hauria estat possible que els diners es destinessin a les finalitats que fins feia ben poc eren considerades supèrflues per la majoria de la ciutadania. La cobertura del dèficit i una mínima dignificació urbana, que havien estat plantejades com a prioritàries i indeclinables per la gent, havien estat els estranys remeis.

Tothom reconeix avui que hi ha un abans i un després del Pla General Metropolità. Quantes paraules de l'actual argot urbanístic, que són ara de normal utilització, no existien abans del Pla. Aquest és un dels indicadors més clars del canvi operat i de com hem anat emmotllant diferencialment el dia a dia. Els tècnics, els ciutadans, els polítics, els periodistes, utilitzen avui un lèxic que ha esdevingut usual, com si hagués existit sempre. Això encara fa més imperceptible el fet que no existís fins no fa massa. Sols quan es llegeixen els textos dels vells plans parcials i ordenances és quan es comprova la dimensió amagada dels canvis i es verifica lo radicals que van ser. Si el canvi lèxic s'ha incorporat a la pràctica diària és clar que els canvis no responien a una moda o a expressions del moment, sinó a necessitats d'expressar conceptes nous. Els nous conceptes i les noves tècniques que necessitàvem per designar els nous arguments per canviar l'urbanisme.

El Pla incideix decididament en una nova pràctica administrativa de l'urbanisme. Més enllà del Pla en ell mateix, el Pla repercuteix profundament en l'organització administrativa del país en institucionalitzar-se moltes de les seves innovacions tècniques en la nova Llei del Sòl i de l'Ordenació Urbana de 1975. Una llei, el text refós de la qual s'aprovà el 1976 –curiosament pocs dies després de l'aprovació definitiva del Pla–, un 14 de juliol, aniversari de la presa de la Bastilla. Com és evident, els dos fets –la llei i el Pla, no la presa i el Pla– no responien a una mateixa lògica en ser independents, i el Pla de 1972, molt anterior, i encara que no tramitat fins al 1974 amb l'arribada de l'alcalde Masó a la presidència de la comissió executiva de la Comissió d'Urbanisme de Barcelona, d'elaboració molt anterior a la llei. No és aquí el lloc ni el moment d'explicar com el Pla també va influir en el text legal malgrat les condicions que es donaven; ho deixarem per un altre moment.

**Figura 1. Pla General Metropolità d'ordenació urbana de l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona**



El Pla parteix d'una pràctica administrativa que vol modificar. Els qui el redactem, a més de dedicar-nos-hi amb il·lusió, i ara, vist amb perspectiva, amb grans dosis d'innocència, estem al matí patint en pròpia carn el despatx de l'urbanisme que es practica correntment i coneixem, en conseqüència, les deficiències del planejament que es redacta i els criteris decisoris emprats. Raó per la qual trobem força insuficient aquella pràctica i ens fa ser crítics.

Per dir-ho en poques paraules, coneixíem les argücies, els tics i els arguments de bona consciència amb què es justifica el que està succeint malgrat els nostres informes en contra. Cal recordar que la majoria dels fets urbans estaven fonamentats en acords i tramitats formalment; no responien ni a actes clandestins ni a acords adoptats al marge de la llei. Si exceptuem les zones d'autoconstrucció, que no eren tantes, el barraquisme sobre terrenys de domini públic (militar, ferroviari o de les platges) i, ja cap a finals dels setanta i en la seva majoria fora de la comarca, les urbanitzacions «il·legals» –les quals no rebien aquesta consideració pels municipis ja que si bé no tenien l'aprovació definitiva de les comissions l'havien rebut dels ajuntaments–, tot el que es va construir i tots els carrers que es van obrir obeïen a les aprovacions del moment, amb els seus corresponents informes municipals i sentències favorables quan els redactors dels plans no eren els propis tècnics municipals.

Tot ens mostra que el que calia era un document que a partir del que s'esdevenia i d'una correcta diagnosi, no d'una teoria, pogués transformar la realitat i reconduir-la «en la bona orientació» i regular tot aquest procés per un cos normatiu elaborat de soca-rel que evités les innombrables esclatxes interpretatives i les ambigüitats de la pràctica anterior viciada. Però per això calla una estratègia urbana global i una dinàmica diferent a generar des d'una Administració Pública emplaçada per damunt de les corporacions locals, sense que per aquest motiu a aquestes se'ls hagués de detreure ni la seva capacitat d'iniciativa ni d'innovació ni haguessin de delegar les competències urbanístiques en un organisme de segon nivell.

Es digui com es digui l'organisme supralocal que havia d'introduir aquesta dinàmica –es digui Comissió

d'Urbanisme, Àrea Metropolitana o, quan es recupera la Generalitat, Generalitat de Catalunya–, havia de concebre el nou pla de manera que les relacions entre els ajuntaments i aquell organisme s'establissin de manera diàfana per assegurar la construcció d'un sistema metropolità on les determinacions que havien de ser comunes a dos o més municipis les fixés el Pla. Calia descarregar el diàleg quotidià entre les institucions del major nombre de tensions que, tot i havent-n'hi, s'havien de reduir a les menys possibles; per això era fonamental evitar les relatives a la coherència entre infraestructures i de política de sòl en el si del sistema metropolità.

Parlem d'un Pla que tingui en compte les demandes locals, però al mateix temps que fixi la consecució d'objectius globals a tot el sistema ja que d'altra manera no sorgirien, bé per impossibilitat física en estar l'espai ja construït quan es plantejessin –si no s'han fet les reserves prèviament–, bé per la dificultat a posar-se d'acord les parts interessades sobre com resoldre allò que els afecta. Aquest assumpte serà vist des de diferents òptiques i amb més dificultat quan aquelles parts s'hagin de posar d'acord sobre com fer les sol·licituds tècniques dels assumptes, i per les necessàries exigències de fer-ho amb una poètica arquitectònica que aconsegueixi un marc qualificat per la comunitat enfront de tanta ciutat informe i on no passa res.

Sense falses utopies de mal entesa subsidiarietat, com manifesten els qui es troben en l'esglaó local, no sovint per consideració al que convé a la comunitat a partir de la pràctica urbanística habitual. Encara que aquesta s'ha de reconèixer que no és de baix to, s'ha de partir del context en què es prenen les decisions: el baix nivell d'ingressos locals, la falta de manteniment de criteri, una manca de comprensió dels efectes que les decisions tenen sobre el conjunt del sistema i en particular sobre els altres municipis –que res no han tingut a veure amb el que ha adoptat els acords–, i una falta de capacitat de valorar *a priori* les conseqüències de les decisions, ja que la seva condició d'irreversibles des del punt de vista jurídic i físic fa els fets irreparables. Tot porta a mantenir una estructura de decisions on els procediments siguin vistos per diferents ulls de manera que en cap cas es pugui ser alhora jutge i part interessada.

Excepte les normes de presentació dels plans parcials, que un cop fetes no es van incorporar a la normativa final, tota l'estructura dispositiva que el PGM incorpora parteix de zero, des de la forma de zonificar fins a la d'assenyalar les determinacions al Pla. Tot es fa orientat al desenvolupament ulterior perquè es pugui gestionar, des de la capacitat de requalificació esperada a partir de les pràctiques d'actuació comunes a l'època a les funcions que l'Administració local compleix i pot complir. Així de gran era l'obsessió per la manca de creació correcta de ciutat i la transformació abusiva que es patia.

Els interessos en joc i la dificultat d'abstreure's a la pressió local, que és massa pròxima, explica el biaix en què s'adopten els acords en matèria urbanística. No ho expresso basant-me en un discurs abstracte, sinó a partir de la pràctica de l'urbanisme que han fet els 943 municipis de Catalunya al llarg d'aquests darrers setze anys de gestió urbanística democràtica, que el meu càrrec a la Generalitat m'ha permès contemplar de prop. Així he pogut veure quina és la capacitat de maniobra existent, com ja ho vaig poder comprovar en tant que delegat de l'alcalde de Barcelona durant quatre anys com a responsable de l'urbanisme de l'Ajuntament de Barcelona.

Quan el procés permet, per ambigüitats, augmentar l'edificabilitat emparant-se en la imprecisió de la norma o que els privats guanyin més diners amb els estalvis fets en no executar obres d'urbanització o espais per a parcs i jardins, el resultat ens ensenya que la discussió que es planteja normalment va sempre en la direcció d'augmentar les densitats i de no haver de fer cessions o serveis.

## **2. Perquè inventar en matèria urbanística?**

### **2.1. Una política de sòl.**

#### ***Modificar la intensitat relativa entre les diferents zones i la quantitat de sòl***

Tot pla té incidència en el mercat del sòl. Érem conscients que per capgirar el procés de densificació i de densitats abusives calia alterar profundament la corba de valors, i per això calia reduir els avantatges de les zones centrals i millorar substan-

cialment les densitats de les zones exteriors. Si no s'hagués operat d'aquesta manera, no s'hauria trencat l'espiral de densitats que, reforçada pel dèficit continuat en infraestructures, feia molt difícil desbloquejar el creixement urbà. Tampoc no s'hauria pogut introduir la nova lògica de construcció de la ciutat.

Si a més s'havia d'introduir estàndards urbanístics com més gran fos la dificultat d'urbanitzar els sòls respecte dels sòls centrals, més difícil era que aquest assumpte es pogués portar a terme. Als propietaris se'ls demanen cessions de sòl per a parcs i dotacions i a més dins del seu sector, emplaçades en llocs que a més no tinguessin una posició marginal. S'introdueix al mateix temps l'exigència de cedir sòls per a dotacions escolars i l'obligació d'urbanitzar prèviament a l'edificació, el que no es donava en la pràctica anterior. A les dificultats d'urbanització per manca de diners s'hi afegia les del seu cost financer i l'ocasionat per la inflació estructural del sistema econòmic. Uns valors gens menyspreables en aquella època tenint en compte les taxes d'interès del diner en aquells moments.

A banda que la consolidació del nou model a tot Catalunya hagi estat un mèrit de l'Institut Català del Sòl –que amb la seva decidida voluntat va aconseguir que el nou model esdevingués canònic–, l'actual desenvolupament del PGM sota el nou model d'urbanització esdevé al final un èxit, en especial quan darrerament l'Institut, o consorciadament amb els ajuntaments, s'aplica al sector d'urbanització prioritària. El Pla encerta el model i propicia la decidida resposta de la gent al seu favor, en triar anar-se'n a viure a fora del continu urbà amb densitats de 55 a 75 habitatges per hectàrea. I se'n va de les velles zones congestionades cap als nous eixamples dels anys vuitanta tan aviat com pot.

No sols la pèrdua de població de l'entorn de Barcelona és simptomàtica de l'èxit i del canvi urbanístic, sinó que això és més sorprenent perquè ningú no es creia que es podria passar tan ràpidament al nou estàndard, i a més sense tensions pel problema dels costos en relació amb el vell model dels 400-650 habitatges per hectàrea. No es creia possible que la normalització del mercat del sòl

amb els majors ingredients de cessions i d'urbanització s'aconseguís tan aviat, abans d'haver transcorregut dotze anys des de l'aprovació del Pla i a més edificant amb les noves densitats.

Avui, acostumats com estem als nous creixements, tot això que s'explica ens pot semblar molt senzill. A més d'un sorprendrà, fins i tot, que la realitat urbanística fos la que es relata i segurament creurà que exagerem. El fet evidencia un cop més la importància del canvi i fins a quin punt el model està arrelat gràcies al Pla. Però no per això la situació és definitiva i per tant la guàrdia s'ha de mantenir vigilant per no recaure en els vells models i perdre la ciutat recuperada o en recuperació; no sigui que algú encara no cregui que és un equilibri aconseguit gràcies a l'esforç de la comunitat, que vol que sigui així.

Cal recordar que la ciutat no creixia i quan ho feia, ho feia malament. Per créixer s'emprava el procediment d'allargar carrers, d'urbanitzar a càrrec de l'erari públic o de la butxaca dels futurs residents –quasi mai dels promotors–, a través del procediment de contribucions de millores, i quan el creixement el feien els organismes de l'Administració central sorgien barris lluny d'on acabava la ciutat. També és cert que no s'ajudava els promotors a crear l'atmosfera necessària perquè ho tinguessin fàcil, el que explica la situació. La urbanització, excepte casos excepcionals, no anava a càrrec del promotor, i com a zona verda se solien deixar les voreres dels carrers amples, les places i les illes d'ordenació del trànsit de les cruïlles importants, així com la gaia irregular i estreta que la finca retallava sense voler en la seva zona més accidentada amb l'estructura geomètrica de carrers que li manen les trames veïnes. Les reserves per a equipaments i les cessions d'aprofitament mitjà eren també completament desconegudes.

Parlant en propietat, s'ha de dir que el Pla General Metropolità és el primer pla a tot l'Estat que inclou l'exigència de desenvolupar una política real de sòls, i amb aquesta finalitat s'obliga a ajustar les qualificacions, l'extensió i les intensitats de les noves zones. És en funció d'aquesta nova lògica que classifica el sòl en els termes del seu règim jurídic; només una mirada a la memòria del document ens

mostra amb quina profunditat s'hi tracta. El segon volum de la memòria justificativa de l'ordenació està dedicat tot ell a aquesta qüestió i posa de manifest la preocupació per corregir la situació.

La preocupació era justificada si tenim en compte els efectes que en sentit contrari l'espiral de preus i abusos estava tenint sobre la ciutat, i com les rendes parasitàries que aquella situació generava blocaven tota mena de creixements. La ciutat havia arribat a la seva més absoluta falta de competència. El cost dels solars desalentava la localització de l'activitat econòmica. La transgressió de les densitats del Pla de 1953, l'augment de les rendes d'edificabilitat i, en conseqüència, del valor de la terra fins a xifres abusives –inassolibles encara que les densitats fossin molt altes– ho parava tot. Densitats tan altes que enteses en termes de tresor feien que els sòls fossin detrets del mercat i guardats sota pany i clau, la qual cosa agreujava el problema de la manca d'oferta de ciutat.

Aquest procés és el que està en la base de l'explicació dels impediments del sistema urbà per créixer i en les distorsions que es donaven sobre les densitats del Pla, en particular sobre la preservació de les reserves per a zones verdes i equipaments, anomenades zones especials en el Pla de 1953. La pressió transformava les zones verdes en edificables i utilitzava els plans parcials exclusivament per augmentar les densitats.

Per al nou Pla és clau el concepte de densitat. L'exercici de quadrar les condicions d'edificació i les tipològiques amb la densitat és una de les aportacions del Pla. Al Pla General de 1953, les densitats de les zones de les Normes no quadraven mai amb les de les Ordenances d'edificació que s'hi aplicaven. Això, emparava ja d'entrada una primera vulneració legal del Pla ja que no s'assenyalaven quantitats mínimes d'espai públic i, d'altra banda, els particulars i les corporacions locals procuraven reduir aquests espais al mínim. Tot el sobrer s'interpretava que es podia edificar fins a la màxima alçada reguladora prescindint de tota referència a la densitat.

Els serveis tècnics de l'època, quan se'ls plantejava la disjuntiva de la prevalença de les Normes sobre



les Ordenances, es referien a les densitats en termes de dissenys genèrics i aproximats del planificador, ja que com que no es fixaven els espais públics a deixar, les densitats de les Normes no podien constituir dades d'obligat compliment de caràcter limit. L'edificació era regulada per les Ordenances i, per tant, no es corresponia amb la de les Normes una dada a complir, sinó que s'interpretava, es convenia que eren les Ordenances les que indirectament la fixaven. L'aproximació era tan barroera que a les zones on les Normes fixaven densitats màximes de 400 habitatges per hectàrea, per la interpretació ordenancista en resultaven entre 650 i 800 habitatges.

Així d'aproximada era en aquell moment l'ordenació urbanística i la del territori. Així de variables eren els valors de la terra i així ens va anar. Era sorprenent que sobre els no gaires sòls qualificats pel Pla de 1953 per fer ciutat, per la interpretació de l'ordenança a aplicar hi cabessin més de catorze milions de persones. Què fèiem revisant el pla si ben posada hi cabia dues vegades la població de tot Catalunya a l'any 2025 com alguns insinuen? A més, sense haver de vulnerar la densitat i les zones verdes com es feia habitualment a través de l'alteració dels plans parcials amb el pretext de les repercussions que permetien construir habitatges.

## **2.2. El règim jurídic del sòl**

Les velles categories de nucli de població (casc), de sòl urbà i de sòl de reserva urbana havien esdevingut inoperants. D'una banda, per manca de relació amb l'estadi d'urbanització i de gestió i, de l'altra, per la mateixa jurisprudència interpretadora de la Llei del Sòl de 1956, que va permetre classificar com a sòl de reserva urbana els sòls rurals encara que no estiguessin previstos al Pla General. Trencada la jerarquia de planejament, en el moment que les figures de desenvolupament del Pla poden contemplar aleatòriament la urbanització dels sòls rurals decau, ferit de mort, el planejament general. Les alternatives de creixement que se li ofereixen a la comunitat no és obligat que s'assenyalin en el Pla General, que és el que ha d'assegurar que aquestes decisions siguin adoptades per criteris d'interès general i a través d'un procediment transparent i solemne.

Al mateix temps, en el marc de les velles qualificacions no es garantia la correspondència entre qualificació urbanística i gestió. Alguns dels vells plans obligaven a executar els nous desenvolupaments sota criteris d'ordre obert –com s'anomenaven aleshores els desenvolupaments en blocs–, considerats per tothom com a més higiènics i més moderns, però no acceptables no tant per les ressonàncies d'arquitectura internacional com perquè suposava per als particulars una forta reducció de la intensitat edificable respecte de les ordenacions tancades. A més, en obligar a una prèvia reparcel·lació entre els diferents propietaris –que les corporacions locals no solen, no volen o no saben fer–, l'aplicació encara era més difícil.

La regulació en termes d'ordre obert –ordre tancat com aleshores s'anomenava– també fou inoperant per la mala preceptuació d'aspectes que, estrictament parlant, no corresponien a qüestions de caràcter físic o formal, sinó relatives a la gestió de la ciutat. Els buits normatius es trobaven en la gestió i en concret en la manca de claredat dels plans i les seves normes. L'assenyalament dels espais públics de l'ordenació de detall s'havia de fer a través del Pla parcial, i en canvi no s'havia de fer en l'ordenació en ordre tancat un cop assenyalades les alineacions.

Per sortir de la situació descrita, el Pla introdueix el concepte de classificació jurídica del sòl (figura 2) sota conceptes que en aquell moment innova i classifica com a: urbans, urbanitzables i no urbanitzables. Per als sòls urbanitzables introdueix la distinció entre sòls urbanitzables sobre els quals hi ha una obligada exigència d'acció per part de les administracions si no operen els particulars, i que corresponen als sòls urbanitzables que la llei anomena després programats, i els sòls que el Pla anomena urbanitzables opcionals.

Pel que fa als opcionals, el Pla no creu en la lògica del concurs que regularà posteriorment la llei de 1975, sinó que, partint del criteri de com els ha seleccionat, de la seva no substantivitat per al desenvolupament de la ciutat i la seva estructuració, els considera optatius. Són sòls per a usos de característiques físiques o espacials singulars que

trobarien difícilment sortida en els sòls urbanitzables normals. Des de 1975, l'ús d'aquesta figura ens posa en relleu que el seu comportament en tots els sistemes urbans, no sols al sistema central barceloní, ha estat l'establert al Pla més que el previst a la llei. És per això que cal valorar en la seva justa mesura la innovació, ja que aquesta figura va ser proposada abans de la llei de 1975.

Cal destacar que la figura del règim jurídic del sòl és una millora introduïda pel Pla General Metropolità que ha estat substantiva respecte a les velles categories, a les quals va conferir més contingut. Tenint en compte la construcció de la ciutat portada a terme a partir de 1975, el règim jurídic del sòl ha estat la figura clau per trastocar la manera de fer-ho. No seria possible explicar els canvis en la forma d'actuar sense parlar de la creació d'aquesta figura.

En referència a la llei urbanística ulterior, cal parlar també de l'encert respecte del terme sòl *no urbanitzable*, contra l'habitual crítica que se li fa per part dels que preferirien mantenir el terme *rural* de la llei de 1956. Tot l'argument, si no persegueix una altra finalitat menys clara, és que el concepte de sòl no urbanitzable pressuposa que la finalitat dels sòls no urbanitzables és, ai las!, en darrer terme, ser urbanitzats. Res més lluny d'això. Els resultats del que està succeint en la majoria de les comunitats autònomes espanyoles posa en relleu que cal recuperar amb urgència el vell concepte de sòl no urbanitzable en les seves vessants negatives de tota mena d'urbanització, si es vol en definitiva que restin sempre agrícoles, forestals i rústics. Cal mantenir aquest concepte sobretot si es vol evitar l'actual creixement en disseminat i el desori que farà inviable el creixement futur i ordenat de l'actual ciutat –en el sentit cívic del terme *viure en ciutat*–, quan per l'estat dels sòls vindrà impedit establir la ciutat amb claredat i amb la menor ocupació de sòl.

### **2.3. Una qualificació urbanística en termes de procés**

La regulació de les zones és un dels aspectes on més es poden descobrir els canvis respecte de la forma de «zonificar» dels anteriors plans. La insuficiència de les velles qualificacions provenia de la

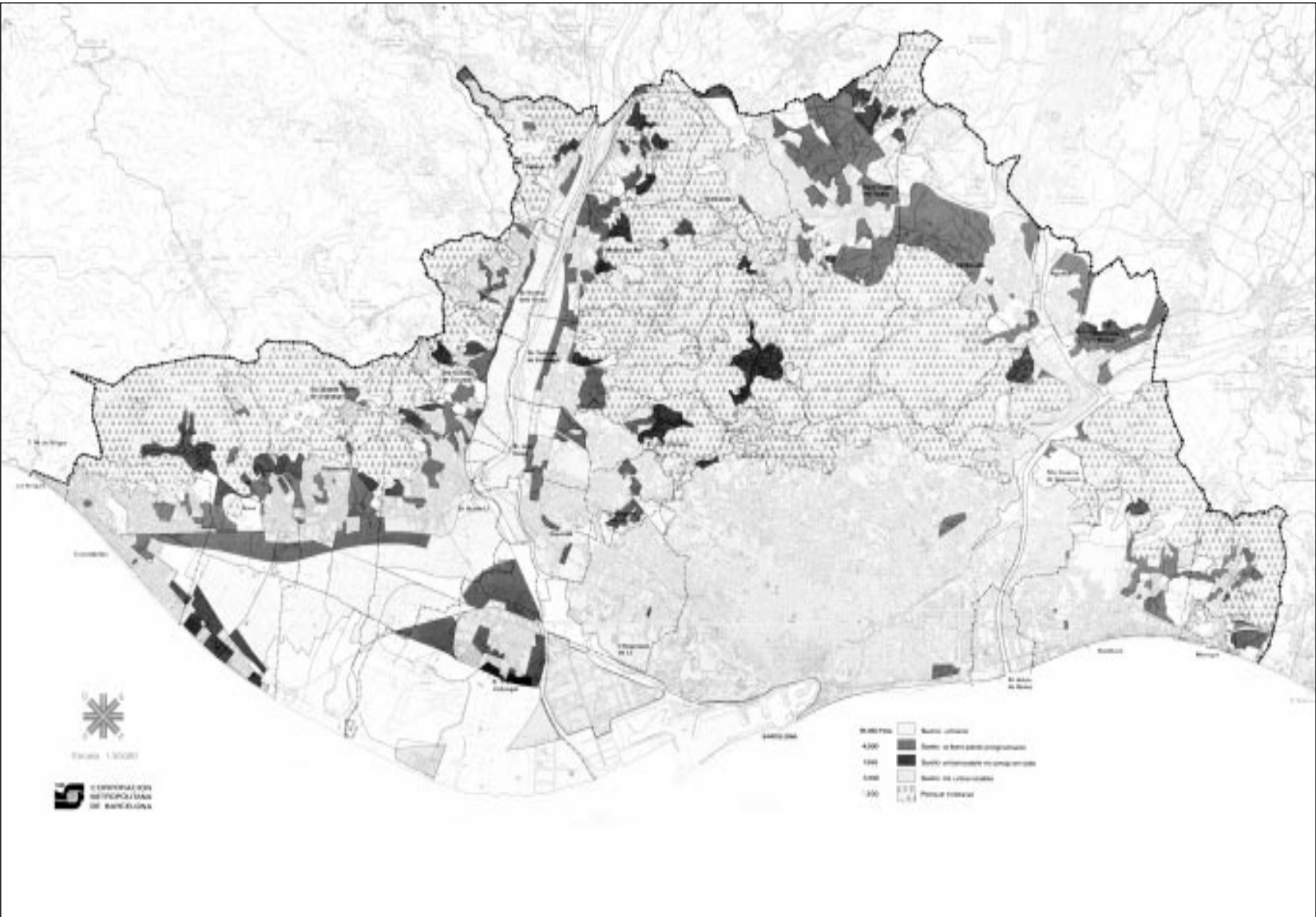
preeminència de les ordenances d'edificació sobre els objectius de planejament. D'altra banda, la imposició de la regulació zonal sobre les ordenances d'edificació era molt difícil per l'arrelament que aquestes tenien i la indefinició general del que pretenien aconseguir els plans.

Haviem de canviar la situació i aprofitar les capacitats ordenadores del planejament davant els insuficients resultats de les regulacions geomètriques de les ordenances, que eren aplicades legalment de manera deslligada d'un territori en el si d'uns sectors amb el seu relleu, el seu condicionament urbà i la seva problemàtica concreta. Les ordenances que hi havia no naixien de donar preeminència a unes tipologies arquitectòniques, sinó a uns gàlils, unes ratios i uns coeficients que, independentment del que sortís, delimitaven els plans dins dels quals s'havia d'inscriure el volum de l'edificació encara que no obeís a cap coherència constructiva ni habitativa.

D'altra banda, el planejament urbanístic recent ha posat en relleu les insuficiències que suposa qualificar sòls segons els seus usos. La delimitació en termes d'usos admissibles i compatibles no és suficient. Les crítiques al planejament d'arrel anglosaxona són a la insuficiència d'una forma d'ordenar que parteix de l'asèpsia de la qualificació de la ciutat des de la seva utilització habitual mixta i complexa i que oblida, a més, els aspectes relatius a la forma de la ciutat i a la configuració convenient. Hi ha molt debat sobre com requalificar la ciutat suburbial i molts fan responsable de la situació a la regulació a través del *land use*. Finalment, una altra part de les culpes rau en la taxonomia funcional i higiènica implantada pel moviment racionalista de l'anomenada Carta d'Atenes a partir de la divisió de la ciutat en sols quatre funcions.

Però idèntica insuficiència es va posar de manifest en els vells plans que qualificaven emprant les velles categories segons tipus d'edificació: ciutat jardí, eixample, suburbana, etcètera, ja que, si bé aquesta manera de qualificar –que era la del Pla de 1953– no crea greus problemes en la ciutat construïda si les ordenances es corresponen amb la ciutat real, sí que limita usualment les possibilitats d'intervenció i és equívoca de cara a la ciutat per fer. Fa rígida la

Figura 2. Classificació del sòl segons el règim jurídic i sectors de planejament



transformació que la ciutat necessita a partir dels nous creixements sense donar-li els graus de flexibilitat per introduir les concepcions espacials que han de modernitzar-la. D'altra banda, la repetició del bloc racionalista com a *siedlunguen* o *grand ensemble* havia cremat abans d'hora l'enfocament tipològic.

Això no obstant, en la cultura del planejament europeu de finals dels seixanta la crisi posa l'accent en la intervenció com a element salvador. Els resultats dels plans per a la recuperació urbana, com a conseqüència de la desfeta de les ciutats per la guerra de 1939-1945 i, en concret, de moltes de les intervencions fetes sota el model racionalista, aboquen a la crisi del planejament. En un primer moment és una crisi genèrica dels plans com a instruments per qualificar la ciutat, el que explica que la fe es traslladi a la qualificació a través de la intervenció com l'estadi que pot salvar la ciutat, almenys la que més es veu.

A partir de la meua recerca i experiència en el pla de Vic, vaig proposar una taxonomia en zones d'arrel complexa basada en el procés a desencadenar i que incorporava cinc categories: 1) situació i procés urbanístic a promoure al llarg de la vida del pla; 2) densitat i intensitat edificatòria; 3) tipologia arquitectònica i de la parcel·lació; 4) condicions d'edificació, i 5) condicions d'ús. Les zones que es delimitin no han de ser combinacions obertes de totes les variacions possibles d'aquelles cinc variables, sinó punts interessats que s'han donat històricament o s'han de prescriure per a l'ordenació dels nous trossos de ciutat. Zones obertes i regulades a partir no de combinatòries abstractes, sinó d'estudis morfològics de bocins de ciutat real o possibles, de la ciutat a crear. Cal assenyalar que el que és permès ve condicionat de manera estreta segons el règim jurídic del sòl de manera que mai no s'utilitza una mateixa categoria per qualificar solars que sectors de desenvolupament.

Els processos que es defineixen són de conservació de l'estructura urbana, de conservació de l'edificació, de densificació, de remodelació, de renovació o de millora urbana, de recuperació a termini de dèficit per transformacions urbanes, de desenvolupament urbà, de desenvolupament residencial i indus-

trial, a resoldre obligatòriament per ordenació física unitària de detall, etcètera.

En la dinàmica de revisió dels plans portada a terme als anys vuitanta, l'aproximació inaugurada pel PGM és la més difosa, però també, cal dir-ho, la més mal copiada. N'hi ha –i són molts– que busquen estalvis de feina sense qüestionar-se el que fan, copien tal com raja i tant se'ls en dona si les situacions del Pla General Metropolità no són extrapolables al que tracten. Una altra línia de recerca aprofundirà i modernitzarà el vell sistema de la divisió segons tipologies arquitectòniques, i en sortiran plans que a partir de la posada en valor de la intervenció com a element per garantir les condicions de requalificació –que en altre cas seria impossible de garantir pel caràcter obert del Pla– els trobem en la seva fase ulterior de tramitació. Les seves intervencions estan dibuixades amb un grau de detall de pla parcial que en alguns supòsits deriva de la vella usança dels plans d'exemple i pot acabar anul·lant la necessitat de pla parcial. En alguns casos dibuixen tots els edificis de tota la ciutat amb la seva forma precisa i amb tots els arbres que s'han de plantar.

No obstant el que s'ha exposat, el PGM cal jutjar-lo tant per l'escala del document com per l'estat de fet en què intervenia, i per tant ja era aleshores una renovació urbana. És aquest un aspecte d'interès de cara a qui l'hagi de revisar. Cal dir que el sistema de zonificació emprat pel Pla s'ha mostrat operatiu i estable. Des del moment que el Pla ha rebut aquest tracte és perquè la nova lògica va ser encertada i aplicada malgrat tractar-se d'un canvi radical en relació amb el vell sistema que s'aplicava. A més, el document partia d'un altre aspecte revolucionari: la pretensió de refondre la diàspora de casuístiques dels diferents plans i ordenances municipals que feien la navegació a través d'aquella teranyina impracticable: cada document oferia els seus termes propis i les seves formes d'amidar diferents.

Els plans de desenvolupament del Pla General de 1956 i les ordenacions d'illa aprovades al llarg de 18 anys pels 27 municipis es refonen sigui quina sigui la seva intensitat d'edificació i forma de regulació, per demolar d'una vegada per totes aquella situació babeliana que impedia a un professional o a

un promotor exercir com a tal en les taifes creades pels arquitectes municipals. El somni d'un lèxic urbanístic clar i comú per a tots es va anar imposant i amb això es van anar obrint les portes de la intervenció i de l'edificació a tothom sobre una ciutat que d'aquesta manera va oferir igualtat d'oportunitats per a tota la gent del sector de la construcció.

#### **2.4. La classificació en sistemes i zones**

El Pla estableix la regulació normativa en la destinació dels sòls en funció de la dualitat públic-privat. Aquesta clarificació inicial és fonamental per a l'ordenació de la ciutat. És la delimitació dels elements públics el que ha d'ordenar l'espai de la comunitat. Els aspectes a regular en els sòls privats tenen una naturalesa diferent perquè es relacionen no només amb els aspectes d'edificació i usos admissibles, sinó també amb els del seu desenvolupament, particularment en la regulació de com s'estructura la participació dels particulars en la construcció de la ciutat al moment de l'ordenació física i en contrapartida als aprofitaments urbans, en la cessió dels sòls públics i en la participació en el cost de les obres d'urbanització.

Per posar en relleu aquesta lògica, les normes distingeixen entre el que anomenen sistemes –i que correspon als sòls reservats als elements públics de la ciutat– i el que engloben sota el concepte de zones. Aquesta distinció entre el que constitueix l'essència de l'estructura de la ciutat i el farciment, la plementeria, és el que el Pla delimita com a zones. Les zones corresponen als sòls privats o pendents de desenvolupament de detall a fer pels privats o, subsidiàriament, per les corporacions locals. Pel PGM era molt important determinar els elements d'estructuració necessaris davant de tant desenvolupament amorf i sense consistència que havíem patit. Amb aquest objecte assenyalava amb precisió els espais reservats i, fins i tot, dibuixa la naturalesa de les vies i dels espais públics d'aquests elements d'estructuració.

No és que l'ordenació d'aquests espais privats no es consideri bàsica per a la definició de la ciutat, sinó que el Pla té clar que en aquests sòls només s'hi poden assenyalat criteris i objectius per al seu

desenvolupament, i a les zones urbanes normes d'edificació per assegurar les condicions de qualitat de vida. En canvi, correspon al joc obert del mercat i a les aportacions dels diferents agents urbanístics accionant amb les corporacions locals la precisió de les zones. És d'aquests sòls dels que en depèn l'ulterior enriquiment i la flexibilitat del Pla.

L'Administració ha de controlar o promoure en la bona direcció el que els agents no fan. Pensar que es pot endevinar el futur més enllà del marc de determinació fixat pel Pla és introduir un major nombre d'elements que més tard el feien entrar en crisi. Cada ratlla del Pla, cal tenir-ho present, representa i incorpora un conjunt de decisions i cal esglaonar-les intel·ligentment per tal de no fixar determinacions que no tenen fonament o que no són imprescindibles per a l'estructuració que es persegueix. És fonamental no incloure abans d'hora determinacions gratuïtes o més de les necessàries ja que després caldrà treure-les, o pitjor «menjar-se-les», amb la corresponent pèrdua d'autoritat del Pla i de l'Administració que el gestiona.

D'aquesta manera reforçàvem la seva intangibilitat i evitàvem posar constantment en discussió el Pla, sense que per això fos un document que no ordenés, que era el que malauradament havíem viscut fins aleshores amb el Pla de 1953, ultrapassat pels esdeveniments. El Pla de 1953, malgrat les poques determinacions gràfiques que incorporava, no va encertar-ne cap a la realitat. Per dir-ho benèvolament per als seus gestors, no el sabien moure en la direcció proposada. No sé què és més trist per a un Pla: que no s'encerti o que romanguí al calaix oint el grunyir de la realitat violentada, que va per un altre cantó.

Tota l'estructura de les normes parteix d'aquesta dualitat. Les disposicions a regular en cada categoria de sòl varien profundament en funció de pertànyer als sistemes o a les zones. En els sistemes, interessava subratllar el caràcter de béns públics, i respecte als equipaments el Pla tracta de donar un encaix específic als usos de demanda col·lectiva detraient el seu sòl del mercat per tal d'evitar els usos lucratiu. En el fons, més que treu-

re'ls del mercat en recrea un de secundari propi per a ells que els permeti la necessària mobilitat espacial, però que eviti al mateix temps que hagin d'emplaçar-se a la perifèria de la ciutat. A les zones, en canvi, interessava subratllar la seva ordenació en funció del procés a seguir i, especialment, classificar-les en funció del seu estadi de desenvolupament i gestió.

La gestió també marca la classificació dels sòls per sistemes, ja que segons el que costava al Pla d'obtenir-los es clarificava si en el moment de l'aprovació la gestió estava aconseguida o no, si eren de titularitat pública o si eren susceptibles de ser-ho per tenir assegurada la compensació amb altres sòls en el si d'una unitat d'actuació amb la qual serien obtinguts gratuïtament. Respon a aquesta voluntat clarificadora de la gestió l'establiment als sistemes d'un codi identificador emprat per distingir els sòls públics o que podien ser-ho a través de la reparcel·lació dels que no podien venir compensats en aquell moment i per tant s'havien d'aconseguir al si del desenvolupament dels sectors o d'actuacions aïllades.

Finalment, cal subratllar el paper que el Pla dóna als espais forestals i a la conservació de les zones agrícoles d'alt valor pel tipus de conreus, pel valor dels freàtics, per la qualitat edafològica o per altres funcions de naturalesa mediambiental. L'equilibri mediambiental és fonamental per al Pla. En la descomposició en zones, el PGM, per primer cop a l'Estat, els avalua en el marc d'una ordenació en sistemes territorials entesos com a organismes el comportament dels quals depèn dels sistemes naturals en què s'emplacen. La vida dels sistemes territorials serà diferent segons sigui la seva relació amb els sistemes naturals i dels quals depèn per intercanviar-hi recursos, energia i informació. Sistemes naturals dels quals en treu l'equilibri per a la subsistència del sistema territorial en una lògica de sostenibilitat i de desenvolupament que asseguri la qualitat de vida i l'ocupació de la gent. Abans que la promoció del que és artificial i de la deshumanització per desfeita dels elements humans del territori, el Pla persegueix aquest equilibri dinàmic per sobre d'una intervenció destructora del marc.

## 2.5. Els estàndards urbanístics

Els resultats dels plans parcials aprovats des de la promulgació de la Llei del Sòl de 1956 eren decebedors perquè la qualitat de l'espai públic no venia degudament valorada. La raó cal cercar-la en el fet que l'única dada del problema era ordenar els sectors amb el menor espai viari. El que apressava era fer majors els guanys dels particulars a còpia de reduir les superfícies per a carrers, jardins, espais lliures entre edificació i sòls per a edificis públics fins a deixar-los en una dimensió i posició residual.

Satisfer les dotacions al servei de la gent arriba a ser crític. Els usos no lucratius són desplaçats dels centres o de les noves àrees de creixement i obligats a emplaçar-se a la perifèria, el que fa encara més difícil la seva previsió en posicions de servei real. La conclusió és que si en l'ordenació no s'inclouen com a exigències a preveure de forma integral en el moment en què té lloc el planejament de l'ordenació física de detall, el tema esdevé irresoluble.

La solució al problema és assenyalar *quantums* mínims de sòl a preveure pels diferents sistemes que configuren l'ordenació en funció de les intensitats edificables i les densitats. El PGM, de manera semblant a com després els introduirà la Llei de 1975, va tenir la gosadia d'assenyalar estàndards urbanístics mínims a les zones i sectors en funció de les densitats i intensitats d'edificació i, àdhuc, pels plans de reforma interior. És a partir d'aquesta exigència i de la d'assenyalar els elements organitzadors de la futura estructura de l'assentament que s'encunya el terme de sistemes i els criteris per als seus assenyalament i gestió.

El Pla de 1974 va fer la regulació dels sistemes generals amb una fórmula de compensació que va haver de modificar després en la versió de 1976 per subjectar-la a l'adscripció legal definitiva en ser impossible l'adscripció als sectors delimitats de totes les superfícies vinculades a sistemes. Això va donar lloc a una ulterior precisió de Xavier Sust i Amador Ferrer sobre el tema conegut com les Aruzas per tal d'evitar haver de modificar tots els plànols normatius.

El canvi normatiu ha permès a les administracions locals que els plans parcials i especials tinguin clars els estàndards urbanístics a aplicar i alhora que el tema hagi estat plantejat sobre noves bases que els hagin permès aconseguir patrimonis públics de sòl per a dotacions. Això explica la gran recuperació en matèria de serveis i dotacions públiques que s'ha fet a Catalunya al llarg dels anys vuitanta. En sols deu anys s'han recuperat els greus dèficit i ha permès plantar-nos a les darreries de segle amb excel·lents nivells d'equipament respecte els que demana una estructura de ciutat moderna.

Els valors d'aquests estàndards no es van fixar en funció d'una *grille* segons la dimensió del sector, prejutjant, com alguns també defensaven en la redacció de la llei de 1975, les reserves de sòl en funció d'escalas de la unitat veïnal, sinó que, independentment del tipus de sector urbà, residencial o industrial, s'establiren seguint els criteris de linealitat del decret llei italià d'abril de 1963 per ser més equitatiu i clar. Després, en un segon estadi, un cop materialitzades aquestes cessions, les corporacions ja les agruparien per aconseguir reserves suficients quan als trossos resultants de dos sectors petits no els hi permetessin emplaçar certs equipaments que necessitaven majors superfícies. Ara, que tant a Itàlia com a Espanya hi ha veus que posen en discussió la bondat d'aquell decret, fins i tot des de l'esquerra, es veu la poca consciència que la qüestió de la importància de la fixació dels estàndards urbanístics ha suposat en el canvi físic de la ciutat i la qualitat de les dotacions que s'hi donen.

### 3. El Pla

#### **3.1. Malfiança que l'ordenació de detall pugui fer una reflexió sobre les necessitats infraestructurals de la ciutat**

L'experiència de desenvolupament del Pla General de 1953 era molt trista, especialment per la manca de creació d'una ciutat que no fos altra que la que s'anava penjant de les carreteres. El model *town and country* que es plantejava amb unitats socialment autosuficients a l'entorn de vells centres urbans i pobles de la comarca, delimitada per la

Carta municipal de 1956, cal entendre'l no sols a partir del model social imperant de concepció anglesa de lluita contra la formació d'aglomeració despersonalitzada, sinó al mateix temps de lluita contra els models d'ordenació del tipus de la gran ciutat *radieuse* de Le Corbusier.

La cohesió social es pretén assegurar a través de la posada en valor de la petita comunitat contra les dificultats d'estructuració al si de la gran ciutat. La discussió societat-comunitat, l'una cohesionada per raons d'interès i l'altra per raons de proximitat, es resol a favor de la segona, de la idea de comunitat de veïnatge i amb els objectius utòpics de l'auto-conteniment, la *self-contained neighbourhood unit* d'arrel anglosaxona per referir-se als avantatges de ser petit però, al mateix temps, tenir de tot.

El cert és que excepte doblar els eixos de la Gran Via de les Corts Catalanes i de la Diagonal, a tots dos cantons amb vies paral·leles de suport, la resta de les determinacions del Pla de 1953 representen la ciutat en termes d'amebes, d'un mar de musclos. Cal destacar el fet de com fer-ho en aquelles ciutats sense estructura, sense línies de força que organitzin el teixit urbà, la fàbrica urbana.

En aquest marc, ja es pressentia que arribar a creure que en el desenvolupament del document s'hi aportarien els nous elements d'estructuració era massa. Sols veient els plans parcials d'aquell Pla posats uns al costat dels altres en una anàlisi comparativa, ja es veia que no aconseguien ni que els carrers interns al sector es perllonguessin en l'estructura de carrers del document adjacent. Demanar més era somiar. No sols no apareixien els grans parcs, sinó tampoc els equipaments que demanava la ciutat ni els grans eixos de distribució que la proliferació del vehicle privat fa cada cop més urgents.

Els nous creixements s'anaven repençant dels vells teixits agreujant la congestió. La superfície de carrer era incapaç d'organitzar-se en forma de sistema coherent. La suma de tots els carrers no feia sorgir un mínim tramut viari proporcionat a les necessitats immediates. El caos circulatori i el desori anaven en augment, no es veia com s'intro-

duiria l'equilibri; a més, els vells teixits de retruc veien agreujada la seva situació per la congestió i la disminució de qualitat que introduïen els nous creixements.

Calia dibuixar l'estructura de la ciutat en el moment del Pla General perquè si no després no sortia. I calia fer-ho si més no amb la precisió necessària perquè es donessin uns equilibris mínims i perquè les diferents despeses d'urbanització, com en els vells eixamples de finals del segle XIX, s'anessin reforçant per la sinergia d'unes actuacions vers les altres de manera que el que resultés al final fos més complex, més divers i de major potencial que la ciutat inicial (figura 3).

D'altra banda, l'assenyalament d'aquesta armadura urbana era la que havia de permetre una estructura de gestió més fina que resolgués les dificultats per somiar amb sectors de gran dimensió que tinguessin una capacitat de gestió que no existia. En àmbits de propietat del sòl petita, ni s'hi podia pensar. Aquesta és una raó més per explicar els dèficits d'infraestructura del període anterior junt als de la coneguda manca d'inversió grossa de l'Estat a Catalunya, que portarà al col·lapse en fer-se les autopistes de peatge. En el cas del Pla, obligarà a determinar amb precisió l'estructura mínima de suport de les futures escales d'intervenció més petites, i que explica el grau d'estructuració que es representa el Pla de 1974. A la vista dels plànols, el Pla pot aparèixer massa dibuixat per a alguns. Normalment, poc per als pròxims a les velles idees dels eixamples on tot hi era representat. Però criticat des dels ajuntaments per la precisió de la nova estructura urbana que se'ls imposa i cau sobre la vella estructura de carrers sense copsar que era imprescindible. Potser tenien alguna raó, però cal entendre la reacció davant la més absoluta manca d'estructura urbana nova al llarg dels setze anys de vigència del Pla.

### **3.2. Incapacitat d'assenyalar les zones verdes als sectors**

El Pla pretén canviar la situació de manca absoluta de zones verdes. Tot quedava reduït a la Ciutadella, Montjuïc –encara per fer, excepte les parts de

l'exposició, projectades per en Forestier, la font del Gat, el Palau Nacional i Miramar– i els nous de Costa i Llobera i del mirador de l'Alcalde, el Turó Parc o jardins del poeta Marquina, Monterols, el que va quedar del Putget i el Cervantes.

El bosc del Turó de la Peira, el Coll o el Carmel eren restes de territori sense incorporar a la ciutat. Als municipis de l'entorn no hi havia quasi res. Per ser exactes, hem de parlar del vell parc de Sant Feliu de Llobregat, el parc de Can Marianao a Sant Boi de Llobregat, Can Mercader tot just comprat a Cornellà, el jardí del Vidalet a Esplugues resultat de l'actuació urbanística de Ca l'Olano i el jardí de Can Lluch a Gavà. Aquest era tot el patrimoni d'espais lliures al servei de 3,2 milions de persones en l'àmbit del Pla General Metropolità de 1974.

El resultat d'aquells anys no conferia massa confiança. Com que eren els sòls més indefensos junt als esportius, eren els que rebien més fort tota mena d'assalts i de propostes. Qui es veia amb capacitat d'influir per aconseguir el canvi de qualificació aprofitava la seva adquisició a baix preu. Altres cops les propostes eren regals d'un particular a canvi de deixar edificar la resta, sense que a la fi el que quedés tingués entitat per ser res.

Al mateix temps, les aportacions fetes en el si de les cessions dels plans parcials no eren menys decebedores. L'exigència del 10 per 100 acabà en res. En primer lloc, perquè contra el que somiàvem, els sectors eren més petits del que es creia el legislador. A Catalunya, un sector gran és un àmbit de 7 hectàrees, que si s'agrupa en una sola peça dona com a màxim un jardí de 7.000 metres quadrats, però mai un parc. Però els resultats eren pitjors perquè a més de tractar-se en la majoria dels casos de sectors més petits dels assenyalats, trossejaven les zones verdes.

La zona de parc o jardí no és el focus de la composició del sector, sinó allò que no s'aprofita, el que queda un cop regularitzat l'espai pels aprofitaments privats i que pren, lògicament, els llocs residuals dels diferents racons del sector. Davant la situació s'entén que l'estratègia del PGM (cal recordar que es formula abans de l'arribada del règim democràtic a



Figura 3. Pla General Metropolità d'Ordenació Urbana. Sistema viari bàsic



les corporacions locals) sigui assenyalar al Pla General els parcs per tal de garantir-ne l'emplaçament central i portar el debat de la seva configuració emparat en el règim de tutela de les comissions d'urbanisme, que en el moment del pla parcial tenien una posició més forta per a la defensa de l'espai.

Per tant, no és que no es pensés que al si de l'ordenació de detall no hi hauria un debat, però es creia que els resultats serien molt diferents si els canvis eren controlats i tutelats. L'experiència ens ha donat la raó, però no és aquí el moment de repassar tots els parcs i jardins que s'han creat i dir com això ha servit per valorar el paper de les zones verdes en la qualificació i avaluació dels terrenys i els solars. El nombre de grans places, parcs i jardins ha augmentat i la qualitat i la seva superfície també.

### **3.3. Una nova estructura d'ordenances d'edificació**

El planejament que fins a aquells moments es feia era mediatitzat pel plànol d'alineacions. El seu paper era legitimar exclusivament el permís d'edificació dels particulars, i les normes de planejament venien reduïdes a una senzilla ordenança d'edificació a partir de les alineacions. L'únic objectiu dels plans era regular i legitimar com edificaven els privats; els altres aspectes més públics de la ciutat no rebien cap consideració o molt poca. Eren l'ordenació del que sobrava perquè no s'havia inventat una manera de construir ciutat i fer-la funcionar sense haver-ho de fer a través d'espais oberts i públics.

En aquells moments, el PGM va obrir un altre debat: si la tipologia arquitectònica ha de ser el resultat dels aspectes funcionals o ha de resultar de la morfologia de la ciutat entesa com alguna cosa més que com s'havia entès fins a aquell moment, que era alguna cosa així com omplir al màxim els sòls privats definits pels carrers. En aquella lògica els patis de llum i de ventilació eren les úniques pèrdues de sòl no edificable per exigència de les necessitats mínimes de respiració, però mai com a conseqüència d'una recerca de la qualitat de vida i de l'habitatge.

En la lògica del moment, el bloc racionalista nascut del debat dels mínims a assegurar a la gent per a

una vida digna, l'anomenat debat de l'*existenz minimum*, no s'aplica en lloc. La decisió de fer-lo o no fer-lo depenia del promotor, i aquesta era presa en funció substancialment dels guanys; per tant, lògicament, la decisió era clarament en contra. S'anomenava ordre tancat o illa tancada a un dels tipus i ordre obert al del bloc racionalista, però que en no ser la seva disposició intrínseca a l'ordenació de les zones precises, no es feia encara que pogués representar una millor qualitat de vida.

Les intensitats d'edificació entre les dues ordenacions eren molt diferents; per tant, era lògicament una decisió marcada *a priori*. Si no l'obliga la norma, a cap privat no se li ocorreria aplicar l'ordenació oberta atès el seu menor aprofitament. Recordem el tristament famós annex 12 de les Ordenances aprovat per disminuir les densitats i mai no aplicat. La capacitat d'elecció era entesa més com una penalització que com una flexibilitat del Pla amb l'objecte d'influir en la millora de la comunitat. El cert d'altra banda era que la qualitat de sectors com Bellvitge o Sant Ildefons, amb els blocs situats com a fitxes del dòmino una darrera de l'altra, no afavoria elegir a partir de les excel·lències urbanístiques de la nova tipologia.

Tot això explica que excepte les intervencions urbanístiques de l'Administració, que pel seu caràcter providencial perseguien altres efectes més polítics que els de la solució estructural del problema de l'habitatge o de la millora urbana, no trobem mai ben utilitzat el bloc racionalista o, per ser justos, molt pocs cops. Segurament, algunes de les intervencions del Patronat de l'Habitatge de l'Ajuntament se'n salvarien, però en les actuacions de promoció privada el trobem utilitzat en edifici singular per posar en vertical i cap al cel el que ajegut no hauria ventilat. El trobem aplicat per aconseguir un major aprofitament del que ja oferien les altes intensitats d'edificació de qualsevol illa tancada boteruda que construint atapeïdament no s'hagués venut. L'edificació s'emplaçava a més sense tenir en compte l'impacte sobre la ciutat si el lloc no ho permetia o no hi anava bé, i això introduïa encara més desordre sobre la ciutat.

El PGM planteja per primer cop una ordenació de l'edificació en termes del que convé a les diferents zones i presidit per criteris de configuració urbana.

Això es fa sense penalitzar l'ordenació oberta en favor de la tancada per un desigual tracte edificable. Això era imprescindible per fer perdre les connotacions crítiques contra l'ús de l'arquitectura moderna en la recuperació de la ciutat i, en concret, respecte de la penalització edificatòria i la densitat. Les zones incorporen índexs d'intensitat edificatòria per fer un traspàs clar d'una a l'altra i, per tant, obre les possibilitats compositives de la tipologia oberta tot subjectant-les a les condicions imposades pel lloc urbà i per la morfologia de la ciutat. D'altra banda, impedeix la lògica d'usar l'arquitectura com a forma de crear ciutat, el que mai s'aconsegueix amb una suma d'edificis singulars.

Als efectes normatius el pla estableix cinc tipus d'edificació: segons alineacions de carrer, aïllada, composta de forma unitària a l'escala del polígon o de la unitat d'actuació –anomenada en volumetria específica–, d'ordenació tridimensional i en tipologies mòbils. Tipus que amb determinades invariants i possibilitats es conjuguen segons les zones en què es divideix el territori d'acord amb el lloc d'aplicació. L'aplicació adequada dels tipus per recuperar el desori de la fase anterior és un tema fonamental.

No sé si els nous eixamples fets a l'empara de noves normes del Pla rebran l'adjectiu de nou tradicionalisme com els més recents d'Amèrica, però és clar que hi ha un canvi en la forma de projectar les noves extensions que obeeix a la presència del traçat regulador.

El PGM, arquitectònicament parlant, és obert perquè permet la innovació en la utilització dels tipus en funció de les demandes de la promoció i de les del context urbà. Contra el que normalment han apuntat molts, el Pla no és rígid. Els que malèvolament així ho assenyalen, encara que no ho diguin, és perquè a partir de la seva aprovació no poden vulnerar les intensitats d'edificació o les densitats emparant-se en ambigüitats que oferia l'anterior sistema de regulació.

El que és fix a tots els tipus d'edificació és el que constitueix el corpus de les ordenances d'edificació i el que és variable és el que es trasllada a les normes de cada pla per constituir els aspectes que són objecte de regulació normativa en la seva voluntat d'incidir de forma particularitzada en la qualitat de l'ordenació de la ciutat.

### **3.4. La regulació de l'activitat en termes d'efectes sobre el medi vers l'antiga regulació segons activitats econòmiques**

La regulació del control de les molèsties per raons d'activitats era establerta pel decret d'activitats molestes insalubres, nocives i perilloses de 1961. La vella i excel·lent regulació per rams d'activitat de les Ordenances de Barcelona de l'època de Duran i Bas havia donat pas a una regulació difícil ja que els ingredients o els productes acabats expliquen poc sobre les molèsties dels processos industrials, especialment quan els canvis tecnològics ocorreguts en la indústria des de finals de segle passat han estat tan substancials. L'assumpte encara era més delicat si el comparem amb el debat del control dels processos químics generalitzats en tot procés industrial i amb la descentralització de motors com a conseqüència del pas de la indústria del vapor a l'eina electrificada i intel·ligent.

La generalització de l'eina programada i de la producció en línia havien generat sistemes de producció massius ben diferents dels plantejats en les velles regulacions d'activitat, de caràcter més fiscal i recaptador que urbanístic. El Pla innova incorporant el criteri de la indústria com a caixa negra, on el que convé és sobretot regular els efectes segons els tipus de molèsties sobre el medi, més que pels ingredients aïllats d'un procés. En aquesta lògica, el PGM introdueix les primeres regulacions sobre els aspectes de vibracions, sorolls, pols, fums, gasos, perill d'explosió i incendi, contaminants sobre les aigües i transport molt abans que ho fes la legislació de l'Administració. El model seguit fou el dels Estats Units d'Amèrica, que lògicament, amb les seves detallades ordenances de regulació d'usos del sòl, eren els primers que havien tractat d'aquesta manera la qüestió en els seus codis d'ús.

## **4. L'actuació perquè la realitat vingui transformada**

### **4.1. L'obsessió de la gestió. La recerca de l'escala adequada a la promoció immobiliària**

El tema de la gestió, com ja hem vist, presideix la concepció del Pla. Cal recordar les dificultats per

trencar el cercle que blocava el creixement adequat de la ciutat. En primer lloc, les elevades densitats del centre, que, amb els seus 350 a 480 habitatges per hectàrea bruta –referida amb els carrers i sense fer cessions de sòl per a parcs i dotacions ni pagar la urbanització–, deixaven fora de combat tots els sòls de la perifèria en no ser econòmicament concurrents. Pretendre construir la ciutat de manera diferent en aquest marc era una utopia. Com baixar a un mateix temps les densitats a 60-75 habitatges per hectàrea per aconseguir condicions agradoses, pagant les obres d'urbanització i parcs i a més fent cessions de sòl per a parcs i dotacions públiques sense que se'n ressentís el cost dels habitatges? Com podia quedar-se aquest trencaclosques?

Hi havia altres aspectes que feien molt difícil el canvi. D'una banda, la manca d'ajut que rebien els particulars d'una Administració que no sols no veia el problema, sinó que difícilment podia ajudar en aquelles circumstàncies. De fet, no semblava entendre'l o que li interessés entendre'l. D'altra banda, l'exigència reparcel·latòria que requeria obrar de la nova manera ho feia tot inviable. A la dificultat de la tècnica calia a més una voluntat política que no existia. En l'origen del problema trobem la petita dimensió de les finques de l'entorn de les poblacions, cosa que fa imprescindible el procés d'agregació d'aquestes per poder portar a terme la subsegüent transformació urbana que permeti la construcció racional de la ciutat.

A la petita escala de les finques, per raó de l'estructura de la propietat i del relleu accidentat –que ha fet pressió per dividir-les fins a adequar-les per al seu conreu intensiu–, s'afegeix que les ciutats de la plana de Barcelona i del delta del Llobregat –zones de gran intensitat agrícola i pressió demogràfica per la qualitat dels regadius i el nombre de collites– es troben encara més abocades cap a una menor dimensió de les finques. Les actuacions urbanístiques petites no solen donar grans coherències urbanístiques per l'esvaïda dimensió de les cessions per a jardins i dotacions, que no arriben a ser res i a més és impossible obtenir cap element de gran escala al servei de tota la ciutat.

En l'estadi d'aquesta situació, el Pla retornà la mirada amb nostàlgia a la concepció en eixample, on la suma de petites intervencions per efecte de la seva estricta supeditació al traçat regulador construeix al final pas a pas una ciutat imponent. La magnificència urbanitzadora de l'eixample Cerdà amb les seves 900 hectàrees ben urbanitzades és l'exemple paradigmàtic del que es pot arribar a fer si es fixen amb claredat els elements de referència de l'estructura de la ciutat.

Aquesta reflexió explica com el PGM, sense voler-se cenyir a una definició precisa de la ciutat com la de l'eixample, i per tant cercant permetre majors graus de llibertat en l'ordenació de les noves illes a través de donar major escala que la de les illes de parcel·lació dels eixamples –la vella discussió de Penn o Cerdà sobre la dimensió de les entrevies i si la illa devia ser quadrada o rectangular i amb quina orientació, si la del territori o la de les cases– persegueix adequar la dimensió de les actuacions a la que resulta de la capacitat de maniobra dels plans, tenint en compte el nombre de particulars afectats i les unitats residencials o industrials «completes», i amb interès en si mateixa.

Aquesta és l'explicació de la forma en què el Pla determina l'estructura urbana futura i la forma d'assegurar la relació dels nous teixits amb els vells, per superar alhora les greus mancances d'aquell creixement sense mínims nivells de formació de ciutat. També en aquestes consideracions cal cercar l'explicació de la dimensió dels sectors de desenvolupament del Pla per a la ulterior precisió de l'ordenació física de detall, la forma de relacionar i assenyalar els parcs i equipaments de la futura estructura, i com encadenar en el temps les diferents actuacions de transformació urbana per reduir els dèficit i millorar les condicions de qualitat urbana, fins i tot dels teixits consolidats.

Però el Pla inclou a més una dimensió estratègica de cara a la transformació de la ciutat i per aquest motiu fixa unes actuacions obligatòriament de gestió pública a través de les quals es vol modificar l'estructura de relacions entre els diferents territoris i subsistemes de la ciutat. En concret, es volen canviar les condicions d'exclusió en què es troben mol-

tes parts de la perifèria de la ciutat i traslladar l'activitat econòmica a nous centres de l'estructura metropolitana de manera que la base econòmica dels barris es qualifiqui amb noves funcions i es trenqui la dependència jeràrquica dels sectors al centre.

El Pla introdueix amb aquest objecte el concepte de Centre Direccional, on la intervenció urbanística pública ve exigida de manera necessària per assegurar, en relació amb els altres sectors de desenvolupament, uns sostres mínims per a activitat econòmica en relació amb el total d'usos permesos pel Pla. Si l'espai no es pot adscriure a usos de major rendibilitat, es pot aconseguir pel joc de la política de sòls de gestió pública feta i una notòria millora de les condicions d'infraestructura d'aquests sectors que atreuen els usos per a activitats econòmiques. El Pla assenyala aquestes polaritats a Sant Cugat-Cerdanyola com a futur centre metropolità del Vallès, a Provençals per la qualificació dels creixements sobre les terrasses del riu Besòs, a Sant Joan Despí per la qualificació dels municipis de la marge esquerra del Baix Llobregat, al Prat per raons logístiques complementàries del port i de l'aeroport, i a Meridiana-Renfe per assegurar la qualificació dels barris de Barcelona de creixement al llarg dels anys seixanta, els coneguts com a Nou Barris.

Això ha estat una petita mostra del que vam ser capaços d'incorporar com a resultat de les diferents recerques que en diversos camps de la ciència del territori s'estaven portant a terme en aquells moments, i que plantejades a partir de la nostra praxis ens posaren de manifest que constituïen la millor manera d'incidir en la ciutat heretada, i fou així com es va poder donar un pas endavant de gran volada.

Recerques sobre la lectura del territori dels italians i del Lynch, sobre el paisatge urbà dels escocesos, del valor de la ciutat com a significat dels francesos i de la semiòtica dels Eco i de Fusco, del problema del trànsit dels americans i dels anglesos, de l'ecologisme social dels americans, de les relacions sobre la nova forma de ciutat metropolitana que se'ns venia al damunt dels americans i dels italians en la seva versió de *città-territorio*, de la formació

de les rendes del sòl dels francesos i americans, de les relacions entre la tipologia arquitectònica i la morfologia urbana dels geògrafs francesos i dels urbanistes italians, de la crítica a la ciutat racionalista del *team X* i de la Jacobs i de la Choay, i tants altres que en aquests moments irrompen en la cultura urbanística de finals dels seixanta i inicis dels setanta i en els que vam prendre el sentit del que convenia i havia de ser la nostra ciutat. L'actual panorama no mostra les mateixes inquietuds en funció de problemes aïllats i dels recursos que hi ha.

L'actual debat sobre la ciutat i sobre els aspectes que li són connexos no es dona amb la força que es donava en aquell moment, segurament perquè han estat molt forts els efectes de les desregulacions i de les manques de fe en el planejament per resoldre en profunditat i fins a la rel els actuals problemes socials. Segurament, tampoc a casa nostra calen aquests debats, perquè tampoc no és necessari ni convenient inventar un marc legal nou cada dilluns al matí com alguns fan per justificar que no fan front als problemes, possiblement perquè l'actuació estructural que es necessita ja es fa, encara que aquesta no sigui aparent i passi desapercebuda a molts. Com podrem arribar a fer en el futur un conjunt d'innovacions semblant tant en el marc de la concepció de la ciutat com en el de la regulació normativa que ens permeti pensar que ens tornem a trobar davant d'un salt d'igual dimensió i abast històrics?

Tot això, probablement no hauria estat així o no s'hauria portat a terme com ha passat si molts de nosaltres no ens hi haguéssim implicat intensament. A vegades, l'explicació de les coses és així d'inexplicable i surrealista. Davant tantes explicacions estructurals, la història de tots aquells avatars serà feta segurament quan hagin passat vint anys d'aquest període de renaixença urbana que, sigui dit tot de passada, encara no mostra signes d'acabament. Esperem que no es doni després aquella nostàlgia dels oh! Villon, altres temps foren millors i no tornaran... Perquè els que recordem esperem pel bé del país que no tornin perquè seria senyal que les coses no van bé. Mentre, seguim construint amb bons fonaments i qualitat la civilitat dels que ens descendeixen.